

# Perfeccionar la burocracia

**Un problema de todas las épocas. Causas internas y externas. El funcionario. El "status" y la estimación. Búsqueda de seguridad y dignidad. Exceso de personal, despilfarro de recursos humanos, falta de eficiencia, irresponsabilidad. La "incapacidad adiestrada". Resistencia a los cambios. Tensiones: nepotismo, favoritismo, soborno. Racionalización administrativa.**

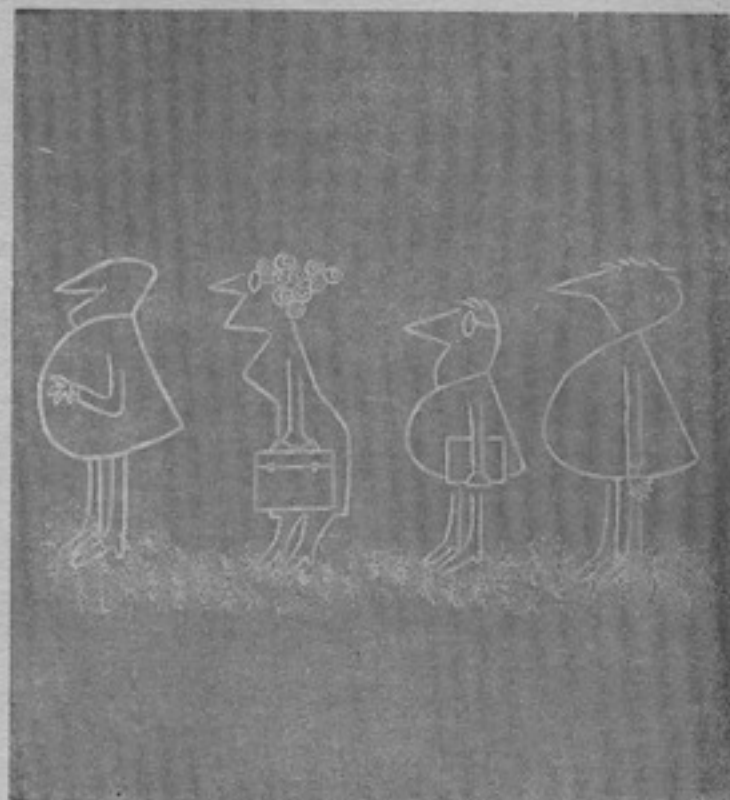
El crecimiento de las burocracias, por diversos motivos que panorámicamente trataremos de examinar, constituye una realidad manifiesta en el mundo actual. Este fenómeno es tan cierto, que hoy en día seguramente no encontraremos un individuo que no haya sido afectado por su presencia —ya sea actuando dentro o fuera de ella— de tal modo que alguna de sus expectativas, motivaciones o actitudes no dejan de estar relacionadas con su situación personal hacia estas organizaciones.

El problema existe desde antiguo y siempre ha sido tema de preocupación de los gobiernos y los políticos, de quienes dirigen instituciones económicas o se hayan relacionados con ellas; de los ejércitos y de las iglesias, que para su funcionamiento precisan también elevados grados de burocratización.

## DESARROLLO: CAUSAS HISTÓRICAS

Recorriendo la historia de los pueblos repararemos que desde la China antigua, pasando por el Imperio Romano, la Iglesia medieval y los absolutismos reales, se han constituido burocracias altamente perfeccionadas hasta llegar a nuestros días, donde encontramos que el fenómeno es tan vasto que pocas instituciones de la estructura social se salvan de ser burocráticas.

Es indudable que las condiciones estructurales de la sociedad actual favorecen su incremento,



Así, la aparición de los estados modernos, los grandes partidos de masas, el ejercicio del parlamentarismo condicen con lo que Max Weber denomina "dominación burocrática". La vida política se identifica con el gobierno de grandes administraciones, y es un hecho conocido que los sistemas socialistas descansan sobre burocracias disciplinadas y con grados significativos de centralización. Asimismo, la nivelación jurídica de los ciudadanos y la creciente participación política hacen pensar que "burocracia" y "democracia" corren parejo. Tres factores históricos han incidido en su crecimiento:

A. — La economía capitalista, con la formación de grandes empresas industriales cada vez más complicadas, resultó un factor importantísimo en el crecimiento de las organizaciones.

B. — Contribuyó también a su aumento cuantitativo la participación de los estados en la economía de los pueblos mediante la nacionalización de empresas.

C. — El crecimiento de la racionalización técnica y el progreso científico, especialmente en los medios de comunicación, cuyo desarrollo exigió el crecimiento de grandes organizaciones (compañías aéreas, navieras, etc.).

## DESARROLLO: CAUSAS INTERNAS

También las burocracias crecen a causa de factores internos propios, tales como:

1. — La parcialización de tareas que exigen mayor cantidad de personal.

2. — El abultamiento de atribuciones que se autoadjudican los "jefes", creándose para ello nuevas oficinas.

3. — El no existir problemas de reclutamiento de personal. Un mayor nivel educativo y la formación de clases medias, permiten la existencia de un gran material humano disponible, propenso a ingresar en las administraciones.

4. — El progreso técnico coadyuva en forma importante a la creación de oficinas. Contrariamente a lo que se piensa, en general ha contribuido a aumentar el personal (por ejemplo los ferrocarriles necesitan una administración desarrollada para su buen funcionamiento como empresa). Es evidente que las burocracias llenan importantes funciones en la sociedad, lo cual implica y torna imprescindible que cuenten con estructuras específicas.

## CARACTERISTICAS

Así es que estas organizaciones exigen roles claramente delimitados y la existencia de metas, que asumidas por sus miembros actúen como marco de referencia. Max Weber <sup>(1)</sup> cuando analiza las burocracias habla de las siguientes características:

1. — Existe "un principio de atribución" de actividades metódicamente ordenadas y rígidamente establecidas (ejemplo: el escalafón).

2. — Un sistema jerárquico de autoridad, con tendencia a la centralización.

3. — El ingreso requiere capacitación, especialización y un aprendizaje previo.

4. — El desempeño se realiza según normas generales "susceptibles de aprendizaje".

A esto se suman exigencias estructurales que precisan la existencia de una alta formalidad en las relaciones sociales en las oficinas, implicando un control social acentuado que no permite desviaciones notorias de lo acostumbrado (lenguaje propio, redacción formal, títulos, etc.).

Las metas están configuradas por "la eficacia, la rapidez, el control experto, la discreción y la óptima restitución del gasto que representa" <sup>(2)</sup>.

## EL FUNCIONARIO

El individuo que trabaja en las burocracias debe conformarse a las pautas de comportamiento que ellas exigen. Las relaciones de interacción entre los distintos puestos se hallan reglamentadas por una serie de rituales que las delimitan, estable-

ciéndose jerarquías que otorgan posiciones sociales definidas.

El funcionario actuará según el rol que se le adjudique, adquiriendo así un determinado "status" dentro de la organización que le confiere un grado de estimación particular. Tendrá un cierto margen de autoridad. Generalmente ésta se distribuye en forma de cadena tendiendo a una cabeza central.

El tipo especial de relaciones que observamos en las burocracias implica la existencia de un lenguaje en cierta forma digno; esperándose también una austeridad relativa en la apariencia personal, aunque como en todas las cosas siempre existen las excepciones.

Dos son las motivaciones esenciales en la vida de un oficinista, intrínsecas a su personalidad: **la seguridad y la dignidad.**

## LAS IMPERFECCIONES

Un aspecto en el que gran cantidad de individuos coinciden al hablar de las oficinas y de los funcionarios es en la crítica. Así, la opinión periodística, la literatura, el análisis científico, han fustigado frecuentemente sus imperfecciones.

Los principales reproches han recaído sobre: 1) La existencia de una enorme cantidad de personal ocupado en las administraciones públicas; 2) El despilfarro de recursos materiales y humanos que gravitan sobre el resto de la población en forma de impuestos y contribuciones, elevando los precios, limitando los salarios, creando expectativas inflacionarias y el peligro de anquilosar los procesos productivos; 3) La falta de eficiencia, la irresponsabilidad, la demora en la tramitación, las eternas dilaciones y el trato al público, muchas veces impropio.

Si bien es cierto que la precisión, el orden, la rapidez, y en resumidas cuentas la eficacia son las metas privativas de las burocracias, la realidad nos muestra serias deficiencias que, achacables a su estructura, la corroen y debilitan en su buen funcionamiento.

Citaremos una de las disfunciones principales aludidas por Merton <sup>(3)</sup> en su análisis de la personalidad burocrática, donde introduce el concepto de T. Veblen de la "incapacidad adiestrada", significando el "estado de cosas en que los talentos de uno funcionan como insuficiencias o puntos ciegos". Alude aquí a la existencia de determinadas habilidades que, aplicadas con éxito en casos conocidos, en nuevas situaciones resultan inadecuadas.

Es que se produce un fenómeno especial en la personalidad del burócrata. La existencia de un



marco normativo rígido exige una disciplina en su cumplimiento, pero la estructura, para su funcionamiento adecuado, precisa no sólo la observancia de las reglas sino también que existan sentimientos de identificación hacia ellas. Y esta compenetración puede llegar a tal grado —de hecho se logra— que el funcionario hace de las reglas —meros medios prácticos para la consecución de objetivos— sus propias metas individuales. De esta forma se originan los fenómenos conocidos y una escrupulosidad exagerada. En este marco encuentra el oficinista su seguridad. Todo esto es lo que imposibilita adecuarse a casos específicos no contemplados por la generalidad de las normas.

Quien pierde no es la persona del funcionario solamente, sino la totalidad de la organización, restándole precisión y rapidez a las actividades.

Con lo dicho se explica el porqué de la resistencia a los cambios por parte del oficinista, dado que ellos pueden afectar su seguridad, que se mantiene por esa identificación con las reglas.

Existen otras características criticables, como la tantas veces mencionada de la irresponsabilidad.

Es factible que ella sea un producto de la excesiva centralización en la organización, que obliga a la técnica de eludir los problemas remitiendo a la vía jerárquica las cuestiones engorrosas o poco claras. Puede darse el caso de un temor de "meter las narices donde no le importa", es decir, tomarse atribuciones que no correspondan corriendo el riesgo de sanciones.

Esto puede aplicarse a la situación tan conocida de los trámites que se dilatan, debiéndose a veces al excesivo celo entre organismos del mismo nivel, quienes no quieren extenderse más allá del reglamento. Puede llegarse a minucias exasperantes. También suele darse el fenómeno contrario: que las atribuciones no estén bien delimitadas y nadie sabe a quién corresponde el trámite o el expediente, con las consiguientes demoras. Todo esto alude a fallas de organización.

La falta de iniciativa, tantas veces mencionada, suele deberse a una ineficiente distribución de la autoridad, por ej. una acentuada centralización que no permite el libre movimiento de los niveles inferiores.

## TENSIONES

En la estructura interna de la burocracia se producen tensiones. Suelen darse cuando las relaciones formales, exigidas estructuralmente, que otorgan al funcionario en ejercicio de sus atribuciones rasgos de impersonalidad, son reemplazadas por relaciones informales, personalizadas, que

significan romper con las reglas de juego establecidas.

Según Merton, llevan a acusaciones tales como: nepotismo, favoritismo, soborno.

Las tensiones agudizan las imperfecciones, reducen la capacidad de trabajo y redundan negativamente en los niveles de eficacia. De allí la insatisfacción significan romper con las reglas de juego establecidas.

Con el público también suelen producirse conflictos. El cliente requiere para sí un trato personal, pero recibe uno impersonal que lo desubica, y entonces protesta.

## RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA

Todas estas debilidades han sido blanco de numerosas críticas, de ahí la preocupación de los gobiernos y de los que dirigen las grandes administraciones por solucionarlos de algún modo.

Los primeros, dentro de la órbita de la Administración Pública, han utilizado como política principal la reducción del personal mediante el despido masivo. Creemos que no sólo la reducción de los empleados puede ser la solución del problema, sino que deben buscarse para los diversos organismos niveles óptimos de eficiencia. Entendemos que racionalización administrativa es aquella política configurada por una serie de medidas que tienen como fin último el lograr esos niveles. Las medidas pueden estar configuradas por:

1) Una reducción graduada del personal. Puede lograrse esto mediante la no renovación de las vacantes dejadas por fallecimiento, jubilación o cesantía. Las reducciones deben hacerse hasta lograr niveles de operatividad. No hay que despedir por despedir.

2) Una mayor capacitación del personal, tanto de los directivos como de los niveles inferiores, según los conceptos modernos de empresa.

3) Según los niveles de eficacia logrados, una mejor remuneración del personal, que actúa como incentivo. Hay que despertar el interés por mejorarse, por capacitarse. Una mayor flexibilidad y una más adecuada motivación hacia el trabajo.

4) La existencia de reglamentaciones ágiles, que permitan la adecuación a nuevos problemas.

5) Una mejor coordinación entre organismos, tendiéndose en lo posible a la descentralización.

Creemos que estas medidas redundarían en beneficio de la operatividad de las administraciones.

(1) Max Weber, "Economía y Sociedad", T. II, Fondo de Cultura Económica, 1964.

(2) Robert K. Merton, "Teoría y Estructura Sociales", F.C.E., 1964.

(3) Merton, op. cit.

Nicolás Kemper